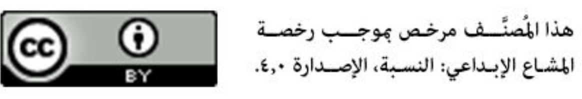




مصر: قانون تنظيم الاتصالات

أبريل 2015

فهرس



مقدمة

عملت مؤسسة حرية الفكر والتعبير مع منظمة (المادة 19) في تحليل قانون تنظيم الاتصالات رقم 10 لسنة 2013. حيث أن القانون في صياغته الحالية بمثابة القاعدة القانونية لقطع الاتصالات خلال الثورة المصرية في يناير 2011. ورغم أن هذه الواقعة في حد ذاتها تطرح احتياجا لمراجعة عاجلة لهذا التشريع إلا أن تحليلنا للنص كشف أن القانون يتضمن عددا من المشكلات الخطيرة من منظور القانون الدولي فيما يتعلق بحرية التعبير. كما أننا نرى أن الدستور المصري الصادر في عام 2014 – والذي هو بمثابة خطوة هامة في اتجاه الديمقراطية رغم مثالبه – قد أوجد فرصة لمراجعة التشريعات القائمة بهدف تعديلها لتنسجم مع المبادئ الدستورية والمعايير الدولية الخاصة بحقوق الإنسان.[1] تهدف هذه الدراسة التحليلية إلى تقديم توصيات تستهدف تحسين قانون تنظيم الاتصالات ومن ثم تعزيز حماية الحريات الأساسية في مصر طبقا لدستور 2014 والاتفاقيات الدولية.[2]

أوجد القانون إطارا قانونيا لتنظيم شبكات وخدمات الاتصالات، يستهدف ضمان استخدام مناسب

1 أصدرت منظمة المادة 19 تحليلا دقيقا لمسودة الدستور (نسخة ديسمبر 2013) من منظور المعايير الدولية لحقوق الإنسان وخاصة فيما يتعلق بحرية التعبير وحرية الحصول على المعلومات. وكان الهدف من هذا التحليل هو تحديد الجوانب الإيجابية لمسودة الدستور إضافة إلى لفت الانتباه إلى جوانبه السلبية. ومن بين جملة من التوصيات اقترحت توصياتنا على وجه الخصوص "أنه يجب على الدستور أن ينص على أن الحقوق والحريات -التي ينص الدستور على ضمانها -يجب تفسيرها في اتساق مع الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان التي التزمت بها مصر. كما يجب أن يتضمن نصا يؤكد على موقف القانون الدولي في التشريعات المصرية. وعلى وجه الخصوص يجب أن ينص على أولوية القانون الدولي على القانون الداخلي ولا يجوز التذرع به لتبرير الفشل في الالتزام بالقانون الدولي." (المواد 92 و 93 من الدستور تمثل خطوة أولى في هذا الاتجاه). يمكن الاطلاع على التحليل كاملا على الرابط. وقد سبق هذا التحليل إصدار ورقة سياسية في عام 2012 بعنوان مصر: حماية حرية التعبير وحرية الحصول على المعلومات في الدستور الجديد، ويمكن الاطلاع عليها على رابط.

2 بعض توصياتنا تستند إلى التعديلات المقترحة من منظمات المجتمع المدني: المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، مؤسسة حرية الفكر والتعبير، مؤسسة التعبير الرقمي العربي (أضف)، الشبكة العربية لمعلومات حقوق الإنسان، مركز دعم لتقنية المعلومات.

للطيف الترددي، وضمان توفير خدمات الاتصالات لكافة مناطق مصر بما في ذلك المناطق النائية، وضمان سرية الاتصالات، وتأسيس هيئة لتنظيم قطاع الاتصالات. ورغم أن كل هذه الأغراض جديرة بالثناء إلا أنه يبدو أن القانون عجز عن ضمان بعض الحريات الأساسية مثل حرية التعبير والحق في الخصوصية. وتأمل مؤسسة حرية الفكر والتعبير ومنظمة المادة 19 في المشاركة في المناقشة الخاصة بمراجعة القانون، بما يؤثر في النهاية على تعزيز حماية حرية التعبير في مصر.

ملخص التوصيات

توصي مؤسسة حرية الفكر والتعبير والمادة 19 بالتالي:

1- تعديل القانون لضمان استقلال الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات (NTRA) بحيث ينسجم مع المعايير الدولية لحماية حرية التعبير.

2- أن يتضمن اختصاص الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات حماية وتعزيز حرية التعبير كما يعرفهما القانون الدولي لحقوق الإنسان. ولتحقيق هذا الغرض يجب الإشارة إلى الدستور والاتفاقيات الدولية ذات الصلة في تعريف مهام الجهاز.

3- أن يقتصر نظام الترخيص على الحالات التي تتضمن تنظيما عاما، على سبيل المثال، في حالة تنظيم الطيف الترددي أو تنظيم الأعمال العامة اللازمة لبناء شبكة اتصالات. كما يجب أن ينص القانون بشكل عام على الأقل على القواعد والمبادئ الأساسية لنظام التراخيص وشروط الحصول عليها والأمور المالية المرتبطة بالحصول على كل ترخيص وتشغيله.

4- كما توصيان بأن يحدد القانون فترة صلاحية الترخيص وكذلك شروط تجديد الترخيص بما ييسر استمرار عمل الشبكات القائمة. كذلك، يجب أن ينص القانون على أنه على الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات أن يحدد بالتفصيل أسباب قبول أو رفض أو إبطال طلب الترخيص،

كما يجب أن تتوفر في كل الأحوال إمكانية المراجعة القضائية لقرار الجهاز.

5- أن يتبع الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات مبدأ "أقصى إفصاح" الذي يجب أن يحكم نشر المعلومات العامة وفقا للمعايير الدولية للحق في الوصول للمعلومات. كذلك يجب أن يلتزم الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات بتقديم التقارير للرأي العام بشأن أنشطته، والأفضل أن يكون ذلك من خلال تقرير سنوي.

6- اقتصار قيود استيراد وصنع والاتجار في أجهزة الاتصالات على المعايير التقنية اللازمة لضمان جودة أداء الشبكات.

7- تعديل المادة 64 لضمان أن يكون التدخل في الاتصالات أو مراقبتها وفقا لمعايير القانون الدولي فيما يتعلق بالخصوصية إضافة إلى حرية التعبير والحق في المعلومات. بهذا المعنى يجب اشتراط وجود إذن قضائي لأي من تلك التدخلات. كما يجب أن يقتصر اللجوء إلى المراقبة أو التدخل على حالات الضرورة القصوى وفي غياب أي وسيلة أقل تطفلا لتحقيق الغرض ذاته.

8- مراجعة المادة 64 الخاصة بجمع المعلومات عن المستخدمين بواسطة مقدمي الخدمة والتشغيل كي تستوفي معايير القانون الدولي الخاصة بحماية البيانات الشخصية.

8. حذف تجريم استخدام تقنيات التشفير من القانون.

9. ينبغي إلغاء إمكانية قطع خدمة الوصول لشبكة الإنترنت عن جميع السكان في المجمل

10. أن تحدد المادة 67 على وجه الدقة السلطات العامة المختصة. وكذلك إعادة تعريف سلطاتها في أوقات الطوارئ على أن تقتصر على التدابير الأقل تقييدا واللازمة لمواجهة

مخاطر حقيقية للأمن القومي. وفي كل الأحوال يجب أن يضمن القانون أن يتم فصل أو إغلاق أي خدمة بعد الحصول على إذن قضائي بذلك ولظروف خاصة وفترات محددة ينص عليها القانون .

11. مراجعة الباب 7 وحذف المادة 76.

الخلفية

الحق في حرية التعبير حق أساسي من حقوق الإنسان. والتمتع بهذا الحق جوهري وضروري لتحقيق الحريات الفردية ولبناء الديمقراطية، خاصة في البلاد التي تمر بفترات انتقالية نحو الديمقراطية. حرية التعبير هي شرط أساسي لتحقيق مبادئ الشفافية والمحاسبة والتي هي بدورها أساسية لتعزيز وحماية كافة حقوق الإنسان.

قبل إصدار الدستور الجديد أسهب مجلس الدولة في تفسير نطاق حرية التعبير. ففي أواخر يناير 2011 أغلقت الحكومة شبكات الهواتف المحمولة والإنترنت لخمسة أيام متواصلة كرد فعل على الاحتجاجات التي بدأت يوم 25 يناير. وقد اتُخذ قرار الإغلاق بواسطة لجان تكونت من أجهزة الأمن القومي: الرئاسة ووزارة الداخلية وقوات الأمن والسلطات ذات الصلة، حيث استخدمت هذه الهيئات سلطاتها المخولة لها في الجزء السادس من القانون والذي يكفل صلاحيات واسعة "لسلطات مختصة"، غامضة التعريف، أن تتولى إدارة الاتصالات في حالات محددة: الكوارث الطبيعية والبيئية، فترات التعبئة العامة، أو "أي حالات أخرى تخص الأمن القومي" (المادة 67 - انظر أدناه). وقد أصدرت وزارة الداخلية قرارا بإغلاق خدمات الهواتف المحمولة والإنترنت يوم 28 يناير 2011، ولعب الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات دورا مركزيا في تنفيذ ذلك القرار والتنسيق بين شركات الاتصالات.

في أبريل 2011 قدم محاميان ومدير منظمة غير حكومية عرائض لمجلس الدولة- القضاء الإداري- طلبوا بموجبها من المحكمة إلغاء القرار وتعويض الشعب المصري عن الخسائر التي أصابتهم نتيجة هذا الإغلاق. ويمثل هذا الحكم [3] تفسيرا هاما لقانون تنظيم الاتصالات. وحيث أنه صدر في مايو

3 انظر القرار الصادر يوم 28 مايو 2011 من مجلس الدولة، المحكمة الإدارية، قسم قضايا الاقتصاد والاستثمار، في القضية رقم 21855/65.

2011، أي في أوج شرعية ثورة 2011، قدم حكم المحكمة تعريفات مدهشة للمصطلحات الواردة في قانون تنظيم الاتصالات، مثل "الأمن القومي". كذلك علق الحكم بقوة على سلطات الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات ودوره في إدارة الإغلاق (حيث قدم القضاء عرضا تفصيليا لدور الجهاز في كل مرحلة من مراحل الإغلاق، مبينا أن الجهاز كان ممثلا لوزارة الاتصالات وتقنيات المعلومات في غرف العمليات التي أدارت الإغلاق جنبا إلى جنب مع القوات المسلحة والسلطات الأمنية).[4]

وقد صاغ القضاة حجتهم القانونية حول ما أطلقوا عليه مصطلح "الحق في الاتصال "[5] وعرفوه بأنه شرط أساسي من شروط المواطنة:

> **وحيث إنه وعن مدى صفة ومصلحة كل من المدعين والمتدخل هجوميًا،** فإن المستقر عليه أن **الحق في الاتصال** بوصفه حاجة إنسانية أساسية وأساس لكل مواطن اجتماعي، يثبت **الحق فيه للأفراد، كما يثبت للمجتمعات التي تتكون منهم،** وهو حق لا يقوم إلا بأدواته المحققة له، وهو يعني **حق الانتفاع والمشاركة لجميع الأفراد والجماعات والتنظيمات، مهما كان مستواها الاجتماعي أو الاقتصادي أو الثقافي، وبغض النظر عن الجنس أو اللغة أو الدين أو المواقع الجغرافي في الانتفاع بوسائل وخدمات الاتصال وموارد المعلومات على نحو متوازن، وتحقيق أكبر قدر من المشاركة العامة في العلمية الاتصالية، بحيث لا يقتصر دور الأفراد والفئات**

4 القرار 21855/65، صفحة 27، 32-33

5 استخدم مصطلح: الحق في التواصل" كمصطلح شامل ليتضمن عددا من الحقوق القائمة. برغم جهود الداعين له لم يؤد الحق في التواصل إلى تبني اتفاقية بعينها. إنما هو في الواقع يجمع الحقوق القائمة فعليا والتي تمتد جذورها إلى الحق في حرية التعبير. للإطلاع على تعليق منظمة المادة 19 على هذا المصطلح يمكن زيارة الرابط (فبراير 2003)

الاجتماعية المختلفة على مجرد التلقي للوسائل الإعلامية أو خدمات الاتصال والإنترنت، بل يمتد ليتحول إلى المشاركة الإيجابية، فضلا عن ما يترتب على حق الاتصال من حق للفرد في الحصول على المعلومات والمعارف والإطلاع على تجارب الآخرين، وحقه في التعبير وإيصال الحقيقة للآخرين والاتصال بهم ومناقشتهم، والتأثير في القيادات الاجتماعية والسياسية بما يخدم الفرد والجماعة، **وبالتالي متى تعلقت المنازعة بهذا الحق كانت (المواطنة)- مناط الصفة والمصلحة وأساسها.**[6]

وقد توصل القضاة إلى أن انتهاك الحق في الاتصال يعتبر بمثابة اعتداء على الأمن القومي. ويعرف قانون تنظيم الاتصالات الأمن القومي بأنه "ما يتعلق بشئون رئاسة الجمهورية والقوات المسلحة والإنتاج الحربي ووزارة الداخلية والأمن العام وهيئة الأمن القومى وهيئة الرقابة الإدارية والأجهزة التابعة لهذه الجهات" (المادة 1.19). إلا أن القضاة في تلك القضية قدموا تعريفا أوسع للأمن القومي يتضمن العدالة الاجتماعية والتنمية الاقتصادية والكرامة الإنسانية والحرية.[7] ودفعوا بأن متظاهري مصر السلميين لم يمثلوا تهديدا للأمن القومي، وإنما فقط أمن نظام، رأوا أنه فقد شرعيته.[8] بل وأضافوا أن إغلاق الحكومة لخدمات الاتصالات والإنترنت عرض أمن وحياة المصريين لمخاطر لا ضرورة لها. وخلصوا إلى أن قرار الإغلاق انتهك الحريات العامة والضمانات الدستورية للحق في التواصل وحرية التعبير والحق في الخصوصية وحرية الإعلام وحرية الحصول على المعلومات.[9]

6 القضية رقم 21855/65، صفحة 13 13

7 المرجع السابق، ص. 27 - 28

8 المرجع السابق، ص. 29 و 39

9 المرجع السابق، ص. 40

نلحظ هنا أن وصف مجلس الدولة للأبعاد المختلفة للحق في التواصل يتفق إلى حد كبير مع أوجه الحماية التي ينص عليها القانون الدولي لحقوق الإنسان. مع ذلك، ولغرض التحليل القانوني، من الهام أن نعتمد على أهم الأدوات القانونية الوطنية والدولية ذات الصلة. على المستوى الوطني صدر الدستور المصري في تاريخ لاحق على قرار المحكمة. أما الأطر القانونية الدولية ذات الصلة بحرية التعبير فمنصوص عليها في المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة 19 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، وكم ضخم من التفسيرات والتعليقات الصادرة عن الهيئات ذات الصلة. وسوف نبدأ تحليلنا بقسم عن المعايير الدولية ذات الصلة بحرية التعبير. [10]

10 للإطلاع على تفاصيل المعايير الدولية انظر مقال منظمة المادة 19 "مصر: حماية حرية التعبير وحرية المعلومات في الدستور الجديد"، على الرابط.

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

تضمن المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الحق في حرية التعبير كما يلي:

> لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون أي تدخل، واستقاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأية وسيلة كانت دون تقيد بالحدود الجغرافية.

ورغم أن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، كونه صادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، لا يلزم الدول مباشرة، إلا أن بعض أجزاءه، بما في ذلك المادة 19، اكتسبت قوة قانونية باعتبارها قانون دولي عرفي منذ تبني الإعلان في عام 1948.

العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية

يسهب العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية ويضفي قوة قانونية على العديد من الحقوق الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. حيث يلزم العهد الدول الأطراف الـ 167 باحترام نصوصه وتطبيق إطاره على المستوى الوطني. وقد صدقت مصر - مثلها مثل أغلب الدول في المنطقة - على العهد ومن ثم أصبحت ملزمة بتطبيق نصوصه من خلال القوانين الوطنية.

تضمن المادة 19 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الحق في حرية التعبير في أول فقرتين منها:

1. لكل إنسان حق في اعتناق آراء دون مضايقة.

2. لكل إنسان الحق في حرية التعبير. ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب

المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها.

٣. ....

تلزم المادة 19 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الحكومة المصرية بموجب القانون الدولي على إدراج الحقوق الواردة به في التشريعات الوطنية.

وقد أصدرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في الأمم المتحدة، باعتبارها الهيئة المراقبة لتطبيق العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، التعليق العام رقم 34 على المادة 19 يوم 21 يونيو 2011.[11] ويمثل هذا التعليق العام تفسيرا رسميا لمعايير الحد الأدنى التي تكفلها المادة 19 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية كما يقدم توضيحا تقدميا وتفصيليا للقانون الدولي المتعلق بحرية التعبير والحصول على المعلومات.

ينص التعليق على أن المادة 19:

> تقتضي الفقرة 2 أن تضمن الدول الأطراف ضمان إعمال الحق في حرية التعبير بما في ذلك الحق في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود. ويشمل هذا الحق التعبير عن المعلومات التي تشمل أي شكل من أشكال الأفكار والآراء التي يمكن نقلها إلى الآخرين أو استلام تلك المعلومات، رهناً بأحكام الفقرة 3 من المادة 19 وأحكام المادة 20. كما يشمل الحق الخطاب السياسي والتعليقات الذاتية والتعليق على الشؤون

11 لجنة حقوق الإنسان بالأمم المتحدة، التعليق العام رقم 34، 21 يونيو 2011

العامة واستطلاع الرأي ومناقشة حقوق الإنسان والصحافة والتعبير الثقافي والفني والتدريس والخطاب الديني. ويمكن أن يشمل هذا الحق أيضاً الإعلان التجاري. بل إن نطاق الفقرة 2 يغطي التعبير عن رأي قد يعتبر مهينا للغاية على الرغم من أن هذا الشكل من أشكال التعبير قد يخضع للتقييد وفقاً لأحكام الفقرة 3 من المادة 19 وأحكام المادة 20.

ونشير إلي أن المعايير الدولية لحرية التعبير والتي تتضمن القيود الخاصة بحرية التعبير يتم تطبيقها أيضا علي الممارسات التي تتم من خلال الوسائط الرقمية، كشبكات الإنترنت والهواتف الجوالة[12].

القيود المفروضة على الحق في حرية التعبير

ورغم أن الحق في حرية التعبير حق أساسي إلا أنه ليس حقا مطلقا. فالمادة 19 (3) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية تسمح بفرض حدود على ذلك الحق شرط أن تكون ضرورية ومتناسبة لحماية حقوق وسمعة الآخرين، ولحماية الأمن القومي أو النظام العام، أو الصحة العامة أو الأخلاق العامة.

- تشترط المادة (19) 3 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية أن تكون القيود على حرية التعبير **محددة بنص القانون** الأمر الذي يستدعي تقييما معياريا، ولكي يصبح المعيار قانونيا يجب أن يصاغ بدقة كافية بحيث يسمح للفرد ان يضبط سلوكه تبعا لذلك. ومن ثم فإن القيود الغامضة أو غير المحددة على حرية التعبير تعجز عن التحديد الدقيق لنطاق تطبيقها ومن ثم فهي غير مقبولة بموجب المادة 19 (3).

12 Ibid.

- التدخل في الحق في حرية التعبير يجب أن يكون له **هدف حمائي مشروع** مثلما حددته المادة 19 (3) (ا) و(ب) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية. أما الأهداف المشروعة فهي تلك التي تحمي حقوق الآخرين والأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة والأخلاق العامة. ويؤكد التعليق العام رقم 34 انه يجب الانتباه بشدة والحذر عند صياغة وتطبيق القوانين التي تستهدف تقييد حرية التعبير حماية للأمن القومي. وحيث تضع الدولة حدودا على حرية التعبير، يصبح على الدولة عبء ان توضح العلاقة المباشرة والفورية بين مضمون ذلك التعبير والأساس المشروع لتقييده.

- على الدول الأطراف في العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية أن تضمن **ضرورة وتناسب** القيود المشروعة المفروضة على الحق في حرية التعبير. الضرورة تستدعي أن يكون هناك احتياج اجتماعي حقيقي وملح من أجل فرض تلك القيود. وعلى الجهة التي تضع القيود أن توضح العلاقة المباشرة والفورية بين التعبير والمصلحة موضوع الحماية. أما التناسب فيستدعي ألا يكون التقييد مفرط وأن يكون ملائما لتحقيق الوظيفة الحمائية فحسب. كما يجب توضيح أن ذلك القيد محدد وأحادي من أجل تحقيق الحماية المطلوبة وأنه ليس أكثر اقتحامية من الأدوات الأخرى القادرة على تحقيق نفس النتيجة المحدودة: ومن حيث المبدأ يفضل أن يكون التقييد بأقل درجة ممكنة.

مبادئ جوهانسبرج هي مجموعة من المبادئ بشأن حرية التعبير والأمن القومي وضعها مجموعة من الخبراء من مختلف أنحاء العالم واعتمدها مقرر الأمم المتحدة الخاص بحرية الرأي والتعبير. تقدم هذه المبادئ إرشادات مفيدة بشأن تطبيق المعايير الدولية الخاصة بحرية التعبير في الفترات التي تتعرض فيها الأمة للمخاطر.[13] على وجه الخصوص ينص المبدأ الثاني على أن:

13 14 مبادئ جوهانسبرج بشأن الأمن القومي وحرية التعبير والوصول إلى المعلومات، اعتمدت في أكتوبر 1995Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information

(ا) لا يصبح تبرير أي قيد مشروعا إلا في حال كان غرضه الحقيقي والمتحقق منه هو حماية وجود البلد أو تماسك أراضيها في مواجهة استخدام أو التهديد باستخدام القوة، أو قدرة البلد على مواجهة القوة أو التهديد باستخدامها، سواء كان ذلك من جهة طرف خارجي مثل تهديد عسكري أو مصدر داخلي مثل التحريض على إسقاط الحكومة باستخدام العنف.

(ب) وعلى وجه الخصوص لا يعتبر تبرير أي قيد على أساس الأمن القومي مشروعا اذا كان الغرض الحقيقي منه هو حماية مصالح غير ذات صلة بالأمن القومي، بما في ذلك، على سبيل المثال، حماية الحكومة من الإحراج أو كشف أخطائها، أو لإخفاء معلومات بشأن أداء مؤسساتها العامة أو لترسيخ أيديولوجية بعينها، أو لقمع اضطرابات عمالية.

استقلال جهاز التنظيم

إن ضمان حرية التعبير ينعكس بشكل خاص على الإعلام، بما يشمل وسائل البث والهيئات المنظمة ذات الصلة. ومن ثم فقد أكد الإعلان المشترك الصادر في عام 2003 عن المقررين الخواص المعنيين بحرية التعبير في كل من الأمم المتحدة ومنظمة الدول الأمريكية ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا على الحاجة إلى حماية الأجهزة التنظيمية من التدخل السياسي أو التجاري، حيث ورد في الإعلان:

> يجب أن تتمتع كل الهيئات العامة التي تمارس سلطات رسمية تنظيمية على الإعلام بالحماية من التدخل، خاصة التدخل ذو الطبيعة السياسية أو التجارية، بما في ذلك أن تكون عملية تعيين أعضائها شفافة وتسمح بالمشاركة العامة وألا تكون تحت سيطرة أي حزب سياسي بعينه.[14]

تشمل عملية حماية استقلال أي جهة تنظيمية في الممارسة عددا من الجوانب. حيث وضعت المادة

14 اعتمد في 18 ديسمبر 2003، يمكن الاطلاع عليه على الرابط.

19 في إصدارها *إتاحة الموجات الهوائية: مبادئ حرية التعبير وتنظيم البث* [15]عددا من الإرشادات استندت إلى القانون الدستوري المقارن والممارسات الفضلى في عدد من بلدان العالم، وأولت أهمية خاصة للتالي:

الإدارة الذاتية واستقلال الهيئات التنظيمية للبث و/أو الاتصالات يجب أن تكون مضمونة ومتمتعة بحماية القانون، بما في ذلك السبل التالية:
1- يجب النص على ذلك نصا وبوضوح في التشريع الذي يؤسس للهيئة، وفي حال كان ذلك ممكنا، في الدستور أيضا؛
2- نص تشريعي واضح عن السياسة العامة للبث إضافة إلى سلطات ومسئوليات الهيئة التنظيمية؛
3- القواعد ذات الصلة بالعضوية؛
4- آلية للمساءلة الرسمية أمام الرأي العام بواسطة جهاز متعدد الهيئات؛
5- ترتيبات التمويل

تعددية الإعلام

بموجب القانون الدولي يجب على الدول أن تعزز تعددية الإعلام. في هذا السياق تصبح استقلالية الهيئة التنظيمية ضرورية لضمان التعددية والتنوع. وقد تم التأكيد على ذلك في الإعلان المشترك بشأن تعزيز التنوع في البث الإعلامي الصادر في عام 2007 عن المقررين الخواص المعنيين بحرية التعبير في الأمم المتحدة ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومنظمة الدول الأمريكية واللجنة الأفريقية، والذي نص على أن:

يعتبر تنظيم الإعلام من أجل دعم التنوع بما في ذلك حوكمة وسائل الإعلام العامة أمراً مشروعاً فقط إذا ما تم القيام به من قبل جهة محمية ضد التدخلات السياسية وأي أشكال أخرى من التدخلات

15 [1]6 ARTICLE 19, Access to Airwaves, London, March 2002.

بموجب معايير حقوق الإنسان الدولية.

تشمل الجوانب الأخرى لتعزيز التعددية، المساواة في الوصول إلى الموجات الهوائية وعدالة وشفافية عمليات الترخيص ومنع التركز غير اللازم لملكية الإعلام. على سبيل المثال، ومن منظور المقارنة، نلحظ أن الميثاق الأفريقي للبث (2001) نص على:

1- ضرورة أن يتضمن الإطار القانوني للبث على نص واضح بشأن المبادئ التي تستند إليها عمليات تنظيم البث، بما في ذلك احترام حرية التعبير والتنوع وحرية توفر المعلومات والأفكار إضافة إلى نظام ثلاثي الأطراف للبث/ خدمات عامة وتجارية ومجتمعية...

2- يجب ان تتمتع عمليات الترخيص الخاصة بتحديد ترددات محددة لجهات البث الفردية بالعدل والشفافية وأن تستند إلى معايير واضحة تشمل تعزيز التنوع الإعلامي سواء من حيث الملكية أو المحتوى...

3- يجب على الدول أن توفر البيئة الاقتصادية التي تيسر تنمية وتطوير الإنتاج المستقل والتنوع في البث. [16]

الحق في الحصول على المعلومات

تشمل المادة 19 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، الحق في الوصول إلى المعلومات. و هو "الوجه الآخر" للحق في التعبير أو الحق في نقل المعلومات. وحرية المعلومات هي أيضا حق للمجتمع ككل. بوصفها الضمانة الأساسية للشفافية والمحاسبة وإرساء الديمقراطية.

بالإضافة إلى تأكيد لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان على أن المادة 19 من العهد الدولي للحقوق

16 الميثاق الأفريقي للبث 2001، اعتمد في مؤتمر لليونسكو، 3-5 مايو 2001 في ويندهوك، ناميبيا، الجزء الأول، على الرابط .

المدنية والسياسية توفر الحماية للحق في الحصول على المعلومات مثله مثل الحق في حرية التعبير، فإن عدد من الهيئات الدولية - المقررين الخواص المعنيين بحرية التعبير في الأمم المتحدة والآليات الإقليمية المعنية بحقوق الإنسان - أعادوا التأكيد على ذلك منذ عدة سنوات في إعلان مشترك.[17]

> يعتبر الحق في الوصول إلى المعلومات التي تحتفظ بها السلطات العامة حقاً أصيلاً من حقوق الإنسان والذي ينبغي تفعيله على المستوى الوطني من خلال قوانين شاملة (على سبيل المثال قوانين حرية المعلومات) المبنية على مبدأ الحد الأقصى من الإفصاح ووضع افتراض أن كافة المعلومات متاحة إلا ما يخضع منها لنظام ضيق من الاستثناءات.[18]

وقد أوضحت الجهات أعلاه موقفها في إعلان مشترك صدر عام 2006، أبرزوا فيه أن الاستثناءات لمبدأ أقصى كشف عن المعلومات يجب ان يخضع لاختبارات "الضرر" و"المصلحة العامة" كما يتضح أدناه:

- الهيئات العامة سواء الوطنية أو الدولية تمتلك المعلومات، لا لنفسها وإنما نيابة عن المجتمع، وعليها، مع استثناءات محدودة أن تتيح الوصول إلى هذه المعلومات

17 انظر الإعلان المشترك لمقرر الأمم المتحدة الخاص بحرية الرأي والتعبير وممثل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا عن حرية الإعلام والمقرر الخاص للدول الأمريكية عن حرية التعبير والمقرر الخاص للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب عن حرية التعبير، الصادر في 20 ديسمبر 2006 والإعلان المشترك لمقرر الأمم المتحدة الخاص بحرية الرأي والتعبير وممثل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا عن حرية الإعلام والمقرر الخاص للدول الأمريكية عن حرية التعبير في 6 ديسمبر 2004.

18 19 The 2004 Joint Declaration, *Ibid.*

- ينبغي على الهيئات العامة الدولية، والمنظمات الحكومية الدولية أن تتبنى سياسات ملزمة تعترف بحق المجتمع في إتاحة المعلومات التي في حوزتها. كما ينبغي على تلك السياسات أن تنص على النشر بشكل استباقي للمعلومات الهامة إضافة إلى الحق في الحصول على المعلومات عند طلبها.

- ينبغي أن تشمل هذه السياسات توضيحا دقيقا لتلك الاستثناءات كما يجب ان تتاح المعلومات إلا في حالة (ا) أن يكون هناك خطر أن يلحق ضرر جسيم بمصلحة محمية (2) وعندما يكون ذلك الضرر أكبر من المصلحة العامة في الحصول على المعلومات.

- ينبغي أن يكون للأفراد الحق في التقدم بشكوى لجهة مستقلة في حال عدم تطبيق سياسة الكشف عن المعلومات، كما ينبغي أن تتمتع هذه الهيئة بسلطة النظر في تلك الشكاوى وتقديم التعويض في الحالات التي تستدعي ذلك[19].

أكد المقرر الخاص المعني بحرية الرأي والتعبير التابع لمنظمة الأمم المتحدة على أهمية إتاحة المعلومات وإمكانية الوصول لها في تقارير عديدة عبر السنوات[20] ، مشيرا إلى *حق المجتمع في المعرفة: مبادئ تشريعية فيما يخص حرية المعلومات"* مستندا إلى المبادئ الواردة في المادة 19 في عام 1999. [21]

الحق في الخصوصية

إن عدم قدرة الفرد على التواصل في خصوصية تؤثر بدرجة كبيرة على حقوقه في حرية التعبير.

---

19 20 The 2006 Joint Declaration, *op.cit.*

20 انظر على سبيل المثال A/HRC/14/23 (الفقرات 30-39) A/HRC/7/14 (الفقرات 21-31)؛ E/CN.4/2005/64 (الفقرات 36-44) E/CN.4/2004/62 الفقرات 34-64)؛ E/CN.4/2000/63 (الفقرات 42-44؛ الملحق 2: حق المجتمع في المعرفة: مبادئ بشأن تشريعات حرية المعلومات).

21 منظمة المادة 19، حق المجتمع في المعرفة: مبادئ حول حرية تشريعات المعلومات (لندن، 1999)

يتمتع الحق في الاتصالات الخاصة بحماية قوية في القانون الدولي، وذلك من خلال المادة 17 من العهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية التي تنص على:

1- لا يجوز تعريض أي شخص، على نحو تعسفي أو غير قانوني، لتدخل في خصوصياته أو شؤون أسرته أو بيته أو مراسلاته، ولا لأي حملات غير قانونية تمس شرفه أو سمعته.
2- 2- من حق كل شخص أن يحميه القانون من مثل هذا التدخل أو المساس

وقد أشار المقرر الخاص إلى أن المراقبة الجماعية قد "تحد من ثقة الأفراد وأمنهم على الإنترنت ومن ثم تعرقل المسار الحر للمعلومات والأفكار على الشبكة العنكبوتية". كما وجد المقرر الخاص لشئون الإرهاب أن:

> لتدابير المراقبة هذه تأثير مثبط على المستخدمين الذين يخشون زيارة بعض مواقع الإنترنت والتعبير عن آرائهم أو الاتصال بأشخاص آخرين مخافة أن تطالهم. وهذه التدابير تتعلق على وجه الخصوص بالأشخاص الذين يرغبون في المعارضة، وقد تردع بعض هؤلاء الأشخاص عن ممارسة حقهم الديمقراطي في الاحتجاج على سياسات الحكومة.[22]

من الناحية العملية قد تؤثر الرقابة أيضا على كفاءة أداء الإعلام. حيث لا يتمكن الصحفيون من متابعة تحرياتهم أو تلقي معلومات من مصادر سرية وأخرى غيرها. كذلك فإن تدابير الرقابة تقوض قدرة الأفراد في البحث عن المعلومات وتلقيها.

كذلك قدم المقرر الخاص المعني بحرية التعبير، فرانك لا رو، في تقريره الصادر في مايو 2011 عددا

22 تقرير المقرر الخاص لتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية أثناء مواجهة الإرهاب، مارتن شاينين، 28 ديسمبر 2009A/HRC/13/37

من التوصيات الخاصة بحرية الإنترنت.[23] وأشار إلى خطورة الرقابة المطلقة للإنترنت على حرية تداول المعلومات على الشبكة العنكبوتية. وعلى وجه الخصوص أكد على واجب الدول أن تتبنى قوانين فعالة لحماية الخصوصية وحماية المعلومات بموجب المادة 17 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

دستور مصر

ينص دستور مصر الصادر عام 2014 على حماية الحريات الأساسية. حيث تنص المادة 57 منه على أن:

> للحياة الخاصة حرمة، وهى مصونة لا تمس.
> وللمراسلات البريدية، والبرقية، والإلكترونية، والمحادثات الهاتفية، وغيرها من وسائل الاتصال حرمة، وسريتها مكفولة، ولا تجوز مصادرتها، أو الإطلاع عليها أو مراقبتها بحكم قضائي، ولمدة محددة، وفى الأحوال التي نص عليها القانون.
> كما تلتزم الدولة بحماية حق المواطنين فى استخدام وسائل الاتصال العامة بكافة أشكالها، ولا يجوز تعطيلها أو وقفها أو حرمان المواطنين منها، بشكل تعسفي، وينظم القانون ذلك.

كما ينص الدستور في المادة 65 منه على حماية حرية التعبير، حيث ورد في المادة أن "لكل إنسان الحق في التعبير عن رأيه بالقول، أو الكتابة، أو التصوير، أو غير ذلك من وسائل التعبير والنشر". كذلك تنص المادة 70 على حرية الصحافة، والتي تتمتع بأهمية خاصة تحليل قانون تنظيم الاتصالات:

> حرية الصحافة والطباعة والنشر الورقي والمرئي والمسموع

23 انظر مقرر الأمم المتحدة الخاص بحرية التعبير، 16 مايو 2011

والإلكتروني مكفولة، وللمصريين من أشخاص طبيعية أو اعتبارية، عامة أو خاصة، حق ملكية وإصدار الصحف وإنشاء وسائل الإعلام المرئية والمسموعة، ووسائط الإعلام الرقمي. وتصدر الصحف بمجرد الإخطار على النحو الذي ينظمه القانون. وينظم القانون إجراءات إنشاء وتملك محطات البث الإذاعي والمرئي والصحف الإلكترونية

وتنص المادة 71 على أن:

يحظر بأي وجه فرض رقابة على الصحف ووسائل الإعلام المصرية أو مصادرتها أو وقفها أو إغلاقها. ويجوز استثناء فرض رقابة محددة عليها في زمن الحرب أو التعبئة العامة. ولا توقع عقوبة سالبة للحرية في الجرائم التي ترتكب بطريق النشر أو العلانية، أما الجرائم المتعلقة بالتحريض على العنف أو بالتمييز بين المواطنين أو بالطعن في أعراض الأفراد، فيحدد عقوباتها القانون.

تحليل قانون تنظيم الاتصالات

ينص القانون على إنشاء الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات (الباب الثاني) ويضع إطارا قانونيا لاستصدار التراخيص والتصاريح (الباب الثالث) وإدارة الطيف الترددي (الباب الرابع). كما ينظم القانون وضع الشركة المصرية للاتصالات التابعة للحكومة (الباب الخامس). كذلك يمنح القانون هيئات الدولة والقوات المسلحة سلطات خاصة في التعامل مع قضايا الأمن القومي وفي فترات التعبئة العامة (الجزء السادس). وأخيرا يحدد القانون العقوبات المترتبة على خرق أيا من بنوده (الباب السابع).

يتعامل القانون مع العديد من المسائل التقنية المتعلقة بتنظيم قطاع الاتصالات، وعلى جانب اخر أهمل حماية الحق في حرية التعبير، وخاصة فيما يتعلق بالتقييد على أساس الأمن القومي.

لاحظت مؤسسة حرية الفكر والتعبير والمادة 19 عددا من السمات الإيجابية للقانون، على وجه الخصوص:

- القانون يستهدف ضمان استخدام مناسب للطيف الترددي وضمان توصيل خدمات الاتصالات لكافة أنحاء البلاد بما في ذلك المناطق النائية وضمان سرية الاتصالات (انظر المواد 4, 5, 6, 7, 13 , 50). كما يستهدف تنظيم بنية تحتية ذات كفاءة في مجال الاتصالات في كافة أنحاء البلاد.

- ينص القانون على إنشاء الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات، يكون مجلس إدارته منفتحًا بقدر ما لمشاركة المستخدمين. حتى وإن كان أسلوب تكوينه شاملاً إلا أن هناك تحفظات (نوقشت أدناه) الأمر الذي يمثل خطوة جديرة بالاهتمام نحو تشكيل مفتوح وتشاركي للجهاز القومي لتنظيم الاتصالات يضم المجتمع المدني بين أطرافه.

في الوقت نفسه، يتضمن القانون عددا من الأحكام التي لا تحقق غرض المعايير الدولية لحرية التعبير، كما أنها تشكل تأثير خطيرا على قدرة الأفراد ووسائل الإعلام في الوصول إلى واستخدام وسائل الاتصال التي لها أهمية قصوى في المشهد التقني.القسم التالي يُحلل الأحكام ذات الصلة بشكل أوسع.

استقلالية جهاز تنظيم الاتصالات

كما هو مشار أعلاه، فان المعايير الدولية لحرية التعبير اشترطت وجوب الاستقلالية بشكل عام عن الحكومة، للأجهزة التي تمارس سلطات تنظيمية على قطاع الإعلام والاتصالات. وعلى الرغم من ذلك، فانه بموجب القانون يوجد تداخل عميق بين الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات وبين أجهزة الدولة.

- فالجهاز القومي لتنظيم الاتصالات يخضع وبوضوح "لسلطة الوزير" المسئول عن الاتصالات (المادة 3).
- كما يقوم رئيس الوزراء بتعيين مجلس إدارته الذي يرأسه الوزير المسئول عن الاتصالات (المادة 12).
- يتشكل مجلس إدارته من أحد مستشاري مجلس الدولة، ممثل عن وزارة الدفاع، ممثل عن وزارة المالية، أربعة ممثلين عن هيئات خاصة بالأمن القومي، ممثل عن اتحاد الإذاعة والتلفزيون، ست ممثلين يعينهم وزير الاتصالات (3 خبراء و 3 شخصيات عامة يمثلون جمهور المستخدمين)، و ممثل يعينه اتحاد عمال مصر (المادة 12).
- كذلك تنص المادة 18 على أن اللجان الداخلية للجهاز ينظمها قرار صادر عن الوزير المسئول عن الاتصالات.
- أيضا، فإن كل القرارات الخاصة بمهامه يصدرها الوزراء من ذوي الصلة بمجال عمل الجهاز

(المواد 6 و 13).

- ورغم أن الجهاز يتلقى تمويله من الموازنة العامة للدولة (المادة 8) إلا أنه لا يوجد أي ضمان لاستمرار وكفاية التمويل فيما يتعلق بممارسة الجهاز لاختصاصاته.
- كذلك يحدد رئيس الوزراء مكافآت المديرين (المادة 12) وتنص المادة 15 على أن يحدد الوزير المختص الوضع المالي للرئيس التنفيذي للجهاز. بمعنى آخر، فإن إدارة الجهاز تخضع للسيطرة المالية من جهة الحكومة.

ينص دستور 2014 فيما يتعلق باستقلالية الهيئات المستقلة والتنظيمية على عدة ضمانات لتلك الاستقلالية لكنه لا يذكر الجهاز القومي للاتصالات.[24]

توصيات:

- ينبغي تعديل القانون بحيث يتضمن استقلالية السلطة التنظيمية بما ينسجم مع المعايير الدولية لحماية حرية التعبير:[25]
  - يجب تعيين مجلس الإدارة من خلال عملية مفتوحة وديمقراطية بحيث تقوم بالتعيين جهة ذات منتخبة يحق لها مسائلة الجهاز؛
  - يجب أن يعكس تكوين مجلس الإدارة تكوين المجتمع ككل وأن يضم ممثلين عن المجتمع المدني؛
  - يجب أن ينص القانون على ضرورة أن يكون للمديرين خبرة متخصصة وأن يكونوا مستقلين عن أجهزة الدولة والأحزاب السياسية والمصالح التجارية؛
  - يجب أن يحدد القانون قيمة مكافآت المديرين والإدارة؛

24 انظر القسم 11، النقطة 2 من دستور 2014 (المواد 215-221)

25 انظر مقال منظمة المادة 19، إتاحة الموجات الهوائية، 2002، للمزيد حول ضمانات الاستقلالية

- يجب أن ينص القانون على ضمانات حصول الجهاز على تمويل كاف يتناسب مع مهامه؛
- يجب أن يخضع الجهاز للمسائلة أمام الرأي العام، ويفضل أن يكون ذلك من خلال تقرير سنوي.

- أن يتضمن اختصاص الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات حماية وتعزيز حرية التعبير كما يعرفهما القانون الدولي لحقوق الإنسان. لهذا الغرض يجب الإشارة إلى الدستور والاتفاقيات الدولية ذات الصلة في تعريف مهام الجهاز.

دور ومهام الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات

بموجب المادة الثانية والرابعة من القانون يقوم الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات بتنظيم خدمات الاتصالات وتشجيع الاستثمار في هذا القطاع بهدف "حماية الأمن القومي والمصالح العليا للدولة". وبصرف النظر عن التعريف الواسع للأمن القومي في القانون (الذي سوف يتم تناوله لاحقا) يجب التنويه إلى أن تعزيز الأمن القومي ومصالح الدولة لا يجب أن تكون من بين مسؤوليات جهاز تنظيمي مستقل.

بدلا من ذلك، تقترح مؤسسة حرية الفكر والتعبير و"المادة 19" أن يتضمن اختصاص الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات حماية وتعزيز حرية التعبير كما عرفها القانون الدولي لحقوق الإنسان. وبهذا المعنى نوصي بأن يتضمن اختصاص وتعريف الجهاز إشارة إلى الدستور والاتفاقيات الدولية ذات الصلة.

توصيات:

- ينبغي تعديل المادة 4.2 من القانون وتحديدا حذف الإحالات الخاصة بحماية الأمن القومي ومصالح الدولة العليا، وتضمين حماية وتعزيز حرية التعبير كأحد اختصاصات الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات.

التراخيص والتصاريح

ينص القانون على ضرورة الحصول على تصريح لإنشاء أو تشغيل شبكة اتصالات أو تقديم خدمات الاتصال. (المادة 21). وفي ضوء التعريف الواسع لخدمات التواصل ("توفير خدمات الاتصالات بأي وسيلة") أو الاتصالات ("أي وسيلة لنقل أو استقبال علامات أو إشارات أو رسائل أو رسائل نصية أو صور أو أصوات من أي نوع سواء من خلال التواصل السلكي أو اللاسلكي")، فإن اشتراط الحصول على موافقة مسبقة لتقديم خدمات الاتصال يبدو مبالغا فيه من منظور القانون الدولي.

توصي مؤسسة حرية الفكر والتعبير و"المادة 19" أن يقتصر نظام التصريح على الحالات التي تستدعي تنظيما عاما، على سبيل المثال في حالة تنظيم الطيف الترددي أو تنظيم الأعمال العامة اللازمة لإنشاء شبكة اتصالات.

فيما يتعلق بعملية الحصول على ترخيص، نقر بأن القانون يقدم إطارا يحمل عددا محددا من الضمانات والتحديدات. بشكل عام قد لا يكون من الممكن إدراج قواعد تفصيلية فيما يتعلق بالترخيص ضمن متن القانون حيث أن الاتصالات مجال شديد التعقيد وقد تكون هناك حاجة إلى مذكرات تفسيرية. رغم ذلك يجب على الأقل إدراج القواعد والمبادئ الأساسية ذات الصلة بنظام الترخيص والشروط المرتبطة به والأمور المالية المرتبطة بالحصول على الترخيص وتشغيله.

إضافة إلى النصوص الواردة، يجب أن ينص القانون على واجب الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات

الافصاح تفصيلا عن شروط منح أو رفض أو سحب طلب الترخيص. وفي كل الحالات يجب أن تتوفر إمكانية المراجعة القضائية لقرار الجهاز.

كما نوصي أيضا بأن ينص القانون على فترة صلاحية الترخيص وعلى شروط تجديد الترخيص بهدف تفضيل استمرار عمل الشبكات القائمة. حيث يستدعي تشغيل شبكة ما الحق في استخدام تردد أو باقة ترددات بالإضافة إلى رخصة إنشاء الشبكة، يجب أن تنفصل عملية التقديم عن عملية الترخيص. كذلك يجب أن تكون عملية اتخاذ القرار بشأن تخطيط الطيف الترددي أو توزيع الترخيصات عملية مفتوحة وتشاركية.

توصيات:

- أن يقتصر نظام الترخيص على الحالات التي تتضمن تنظيما عاما، على سبيل المثال، في حالة تنظيم الطيف الترددي أو تنظيم الأعمال العامة اللازمة لبناء شبكة اتصالات. كما يجب أن ينص القانون بشكل عام على الأقل على القواعد والمبادئ الأساسية لنظام الترخيص وشروط الحصول عليها والأمور المالية المرتبطة بالحصول على الترخيص وتشغيله.

- أن يحدد القانون فترة صلاحية الترخيص.

- أن يحدد القانون شروط تجديد الترخيص بما ييسر استمرار عمل الشبكات القائمة.

الحق في المعلومات

تنص المادة 32 على أن " لكل ذي شأن" الوصول إلى المعلومات المسجلة لدى الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات بشأن تراخيص التشغيل أو تقديم الخدمات. ورغم السمة الإيجابية لوضع نظام يتيح هذه المعلومات للرأي العام، إلا أن الحق في المعرفة، الذي هو عنصر رئيسي من عناصر حرية التعبير

بموجب القانون الدولي، يستدعي أن تكون تلك المعلومات متوفرة بسهولة لأي فرد.

تنص المادة 58 على تصنيف قاعدة بيانات مستخدمي الطيف الترددي بهدف حماية خصوصية المستخدمين. ولا يبدو واضحا في هذا الشأن لماذا يجب أن تكون المعلومات الخاصة بالمسموح لهم استخدام باقة من الموارد العامة محاطة بالسرية.

توصيات:

- أن يتبع الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات مبدأ "الكشف الأقصى" الذي يجب ان يحكم نشر المعلومات العامة بموجب المعايير الدولية ذات الصلة بالحق في الحصول على المعلومات.
- كذلك يجب أن يلتزم الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات بتقديم التقارير للرأي العام بشأن أنشطته، والأفضل أن يكون ذلك من خلال تقرير سنوي.

إتاحة التكنولوجيا

يشترط الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات الحصول على ترخيص منه قبل استيراد أو تصنيع أو تجميع أي أجهزة اتصالات (المادة 44). أما الجهاز نفسه فيشترط حصوله على تصريح مسبق من القوات المسلحة. والمادة 46 تمنع استيراد أي أجهزة بهدف التجارة. ويعرف القانون أجهزة الاتصالات تعريفا واسعا.

تمثل القدرة على استخدام الأجهزة التقنية عنصرا أساسيا في حرية التعبير. وإذ ترى مؤسسة حرية الفكر والتعبير و"المادة 19" أنه قد يكون من الضروري تقييد الاتجار في أجهزة الاتصالات لضمان توفر المعايير التقنية، إلا أننا نصر على أن أي تقييد على إمكانية الحصول أو استخدام التكنولوجيا اللازمة لتشغيل أو استخدام شبكات أو خدمات الاتصالات يجب أن يكون متناسبا مع الاختبار ثلاثي

العناصر للقانون الدولي.

<u>توصيات</u>

- اقتصار قيود استيراد وصنع والاتجار في أجهزة الاتصالات على المعايير التقنية اللازمة لضمان كفاءة أداء للشبكات.

الخصوصية والمعلومات الشخصية والتشفير

تنص المادة 64، الفقرة الثانية، من قانون تنظيم الاتصالات على أن يسمح مشغلو ومقدمو الشبكات والخدمات بإتاحة كاملة لأنظمتهم لكل من القوات المسلحة وأجهزة الأمن القومي، لتسمح لهم "باستخدام سلطاتهم في إطار القانون".

يفتقد هذا النص للوضوح ولا يتناسب مع حماية الخصوصية التي ينص عليها الدستور والاتفاقيات الدولية. بل هي في مضمونها تساهم في إعطاء قوات الأمن القدرة على مراقبة كافة المستخدمين بدون إذن قضائي سابق ولفترات غير محدودة.

هناك اتفاق عام بوجود علاقة قوية بين الخصوصية وحرية التعبير وأن اختراق الخصوصية له تأثير سلبي على حرية الأفراد في الحديث وقدرة الإعلام على أداء مهمته. في هذا الصدد نستدعي ما قاله المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية أثناء مواجهة الإرهاب:

> الحق في حرمة الحياة الخاصة يمكن أن يخضع لقيود أو حدود في ظل ظروف استثنائية معينة. وقد يكون من بين تلك القيود أو الحدود تدابير الترصد التي تضعها الدولة لأغراض إدارة العدالة الجنائية، أو منع وقوع الجرائم، أو مكافحة الإرهاب. إلا أنه لا يجوز تسويغ مثل هذا

التدخل ما لم يتم الامتثال للمعايير الخاصة بالحدود التي يسمح هبا القانون الدولي لحقوق الإنسان. وعليه، يجب أن يكون هناك قانون يبين بوضوح الشروط التي بموجبها يمكن تقييد حق الأفراد في حرمة الحياة الخاصة في ظل ظروف استثنائية، ويجب أن تُتخذ التدابير التي تحدّ من هذا الحق بالاستناد إلى قرار محدد صادر عن سلطة حكومية، غالباً ما تكون سلطة قضائية، يخول لها القانون صراحةً القيام بذلك بغرض حماية حقوق الآخرين، من أجل تأمين الأدلة لمنع ارتكاب جريمة، مثلاً، مع وجوب احترام مبدأ التناسب[26].

صحيح أن المادة 64 من القانون نصت على "مراعاة حرمة الحياة الخاصة للمواطنين التي يحميها القانون"، إلا أننا نوصي بأن يتضمن نص القانون عرضا تفصيليا لشروط حماية الخصوصية. ونرى أن المادة 64 يجب أن تنص على أن أي مراقبة أو تدخل في الاتصالات يجب ان يحترم معايير القانون الدولي في مجال الخصوصية إضافة إلى حرية التعبير والحق في المعلومات. بهذا المعنى يصبح استصدار قرار قضائي سابق على التدخل شرطا ضروريا. كذلك لا تجوز المراقبة أو التدخل إلا في حالات الضرورة القصوى وفي غياب أي وسيلة أقل اقتحاما لتحقيق نفس الهدف.

كذلك تسمح المادة 64 لمقدمي ومشغلي الخدمة بجمع المعلومات عن المستخدمين من "الأفراد والجهات المختلفة من الدولة". مثل هذه السلطات الواسعة لا تتناسب مع متطلبات القانون الدولي فيما يتعلق بحماية المعلومات الشخصية.[27]

---

26 تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير، فرانك لا رو، 16 مايو 2011 A/HRC/17/27

27 انظر على سبيل المثال تحليل منظمة المادة 19 لقانون نيجيريا بشأن المعلومات الشخصية وقانون حماية المعلومات، 2013.

تعتبر لجنة حقوق الإنسان بالأمم المتحدة أن حماية المعلومات الشخصية ("حماية المعلومات") تمثل عنصرا أساسيا من عناصر الخصوصية المحمية بموجب المادة 17 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية. وفي التعليق العام رقم 16 أكدت اللجنة على أن:

> يجب أن ينظم القانون عمليات جمع وحفظ المعلومات الشخصية باستخدام الحاسوب ومصارف البيانات وغيرها من الوسائل، سواء أكانت تجريها السلطات العامة أم الأفراد العاديون أو الهيئات الخاصة. ويتعين أن تتخذ الدول تدابير فعالة لكفالة عدم وقوع المعلومات المتعلقة بالحياة الخاصة للشخص في أيدي الأشخاص الذين لا يجيز لهم القانون الحصول عليها أو تجهيزها أو استخدامها، وعدم استخدامها على الإطلاق في أغراض تتنافى مع العهد[28].

كما أشارت اللجنة إلى أن حماية المعلومات الشخصية تعنى "أنه ينبغي أن يكون من حق كل فرد أن يتحقق بسهولة مما إذا كانت هناك بيانات شخصية مخزنة في أضابير البيانات الأوتوماتية، وإذا كان الوضع كذلك، من ماهية هذه البيانات، والغرض من الاحتفاظ بها".[29] كما ينبغي أن يكون بمقدور كل فرد أن يتحقق من هوية السلطات العامة أو الأفراد العاديين أو الهيئات الخاصة التي تتحكم أو قد تتحكم في هذه الأضابير. وإذا كانت الأضابير تتضمن بيانات شخصية غير صحيحة أو بيانات جمعت أو جهزت بطريقة تتعارض مع أحكام القانون، ينبغي أن يكون من حق كل فرد أن يطلب تصحيحها.

تمنع المادة 64 استخدام أجهزة التشفير بشكل شديد العمومية، وتمد ذلك إلى "مشغلي ومقدمي

---

28 29 HR Committee, General Comment No 16, 08/04/1988.

29 لجنة حقوق الإنسان، التعليق العام رقم 16، 8 أبريل 1988

خدمات الاتصالات وموظفيهم ومستخدميهم"، إلا بعد الحصول على موافقة من كل من الجهاز والقوات المسلحة وأجهزة الأمن القومي. كما تنص المادة 81 على أن "يعاقب بالحبس وبغرامة لا تقل عن عشرة آلاف جنيه ولا تجاوز مائه ألف جنيه كل من خالف أياً من أحكام المادة (64) من هذا القانون". وحيث أن خدمات البريد الإلكتروني وشبكات التواصل الاجتماعي أو خدمات الدفع عبر الإنترنت كثيرا ما تستخدم التشفير، فإن ذلك قد يؤدي إلى تعرض أي مستخدم عادي للسجن أو الغرامة لاستخدامه تقنية التشفير خلال تصفحه للإنترنت. ومن ثم فإن اضطرار أي فرد للحصول على ترخيص مسبق من مختلف هيئات الدولية قبل إنشاء حساب على أحد فضاءات التواصل الاجتماعي، كما يشترط هذا القانون، يعتبر تقييدا غير متناسب على حرية التعبير.

قدمت "المادة 19" في مارس 2015، أخيرا رأيها بشأن التشفير وتأثيره على حرية التعبير استجابة لدعوة المقرر الخاص بإرسال التعليقات بشأن التشفير وإخفاء الهوية على الإنترنت.[30] وقد انتهينا في تعليقنا إلى أن:

> التشفير ضروري لضمان حماية المعلومات، وسلامة الاتصالات والحق في الخصوصية على الإنترنت. كما أنه أداة حيوية لحماية حرية التعبير على الإنترنت إضافة إلى إبطال المراقبة والرقابة[31].

لذلك فإننا نعتبر أن "تدابير مثل الحظر الشامل على استخدام التشفير من قبل المستخدمين وتنزيل أبواب خلفية مهددة لسلامة برمجيات التواصل الخاصة، هي تدابير غير متناسبة تماما ومن ثم غير مقبولة بموجب القانون الدولي".

30 منظمة المادة 19، الرد على دعوة المقرر الخاص للأمم المتحدة بشأن التشفير وإخفاء الهوية الشخصية على الإنترنت، فبراير 2015.

31 32.المرجع نفسه.

توصيات

- ينبغي حذف تجريم استخدام التشفير من القانون، وأن يشمل متطلبات مفصلة لحماية حرية التعبير و الخصوصية.

- مراجعة المادة 64 الخاصة بجمع المعلومات عن المستخدمين بواسطة مقدمي الخدمة والتشغيل كي تستوفي معايير القانون الدولي الخاصة بحماية المعلومات الخاصة.

- أن تنص المادة 64 على ضرورة أن يحترم أي تدخل أو مراقبة للاتصالات معايير القانون الدولي فيما يتعلق بالخصوصية إضافة إلى حرية التعبير والحق في المعلومات. بهذا المعنى يجب اشتراط وجود إذن قضائي لأي من تلك التدخلات. كما يجب أن يقتصر اللجوء إلى المراقبة أو التدخل على حالات الضرورة القصوى وفي غياب أي وسيلة أقل تطفلا لتحقيق الغرض ذاته.

- وضع برامج لتعزيز التشفير في التواصل عبر الإنترنت. كما ينبغي تشجيع استخدام البرمجيات المفتوحة والاستثمار في البرمجيات المفتوحة لضمان صيانتها وتطويرها بشكل منتظم ومستقل وكذلك مراجعة أوجه ضعفها.

الأمن القومي

في المادة الأولى من القانون يشمل "الأمن القومي" كل ما يتعلق بشئون الجيش، أو وزارة الداخلية أو الرئاسة. بموجب المعايير الدولية يُعتبر الأمن القومي غرضا مشروعا لتبرير تقييد الحريات الأساسية، شرط أن يكون مفهوما أن المقصود بذلك هو وجود خطر فعلي يهدد أمن الأمة. أما التعريف الحالي فقد يشمل أي إشارة ذات صلة بعيدة بالقوات المسلحة أو الرئاسة أو السلطات الأخرى. ومن ثم فإن هذا التعريف شديد الاتساع يطرح إمكانية تطبيق هذا القانون فيما يتجاوز الحدود المرسومة

بموجب المعايير الدولية أو الدستور. في هذا الشأن نوصي بمراجعة تعريف الأمن القومي بحيث يتضمن فقط التهديدات الفعلية لأمن الأمة. كذلك يجب أن ينص تعريف الأمن القومي صراحة على احترام الحماية الدولية للحريات الأساسية.

يفتح هذا التعريف الفضفاض للأمن القومي الطريق الطريق واسعا أمام سوء استخدام محتمل للجزء السادس من القانون ("الأمن القومي والتعبئة العامة"). وبشكل أكثر تحديدا تمنح المادة 67 سلطات الدولة المختصة سلطة السيطرة على أي خدمات اتصالات لأي مقدم أو مشغل خدمة في حالة حدوث كارثة طبيعية أو بيئية أو أثناء "فترات التعبئة العامة" (بالإشارة إلى القانون رقم 87 لسنة 1960) أو "أي حالة أخرى تخص الأمن القومي".

ولا يوضح القانون حتى ماهية "السلطات المختصة" ومن ثم يزيد من إمكانية إساءة الاستخدام. كذلك تسمح المادة 67 للدولة بأن تخضع لإدارتها جميع خدمات وشبكات اتصالات أي مشغل أو مقدم خدمة، الأمر الذي يعد تقييدا خطيرا وشاملا لحرية التعبير.

هنا تجدر الإشارة إلى أن سلطات الدولة استخدمت المادة 67 كأساس قانوني لقطع كافة خدمات الاتصالات في يناير 2011.[32]

أصدرت الآليات الدولية الأربعة الخاصة بحرية التعبير "إعلانا مشتركا بشأن حرية التعبير والإنترنت" في مايو 2011، نص على أنه لا يمكن أبدا تبرير قطع الوصول إلى الإنترنت، جزئيا أو كليا، لكامل السكان أو قطاعات منهم (إغلاق الإنترنت)، حتى لو كان ذلك بغرض الحفاظ على النظام العام أو الأمن القومي. والأمر نفسه ينطبق على إبطاء الإنترنت أو جزء منه.[33]

32 انظر قرار مجلس الدولة، المحكمة الإدارية، قسم تشريع الاقتصاد والاستثمار، يوم 28 مايو 2011 في القضية رقم 21855/65

33 مقرر الأمم المتحدة الخاص بحرية الرأي والتعبير وممثل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا عن حرية الإعلام والمقرر

تقدم مبادئ جوهانسبرج إرشادات صارمة بشأن تقييد النصوص ذات الصلة بالأمن القومي. وتنص المبادئ على أنه

> في وقت الطوارئ العامة التي تهدد حياة البلاد والتي تنطبق عليها رسميا وقانونيا معايير القوانين المحلية والدولية، يجوز للدولة أن تفرض قيودا على حرية التعبير والمعلومات ولكن فقط بالقدر الذي تستدعيه ضرورات الوضع، على آن تقتصر على التوقيت والفترات التي لا تتعارض مع التزامات الحكومة الأخرى بموجب القانون الدولي. [34]

تدرك مؤسسة حرية الفكر والتعبير و"المادة 19" أنه قد يكون للسلطات في أوقات الطوارئ الحقيقية أسباب مشروعة لتبني تدابير استثنائية، على سبيل المثال مطالبة وسائل البث العامة أن تبث إعلانات طارئة الخ. مع ذلك نظل قلقين بشأن إمكانية استخدام السلطات للمادة 67 من القانون، مثلما حدث في الماضي، لإغلاق وسائل التواصل بادعاءات زائفة بوجود "حالة طارئة". ونرى أن هذه المادة لا تستوفي نهائيا معايير المشروعية والتناسبية التي أوجبها العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

توصيات

- ينبغي إلغاء إمكانية قطع خدمة الوصول لشبكة الإنترنت عن جميع السكان في المجمل
- أن تحدد المادة 67 على وجه الدقة السلطات العامة المختصة. وكذلك إعادة تعريف سلطاتها

الخاص للدول الأمريكية عن حرية التعبير والمقرر الخاص للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب عن حرية التعبير، إعلان مشترك بشأن حرية التعبير والإنترنت، 2011.

34 انظر المبدأ رقم 3.

في أوقات الطوارئ على أن تقتصر على التدابير الأقل تقييدا واللازمة لمواجهة مخاطر حقيقية للأمن القومي. وفي كل الأحوال يجب أن يضمن القانون أن يتم فصل أو إغلاق أي خدمة ما فقط بعد موافقة قضائية سابقة ولظروف خاصة ومحدودة ينص عليها القانون .

العقوبات

رغم أن العقوبات الواردة في الجزء السابع من القانون تتميز بالشدة بشكل عام، نلاحظ أن المادة 76 تجرم الاستخدام العمدي للاتصالات في مضايقة أو التحرش بطرف ثالث. مثل هذه اللغة الفضفاضة لا تتناسب مع متطلبات القانون الدولي بشأن تضييق (التناسبية) ودقة صياغة القيود على حرية التعبير (الأساس القانوني).

توصيات

- مراجعة الجزء السابع وحذف المادة 76.

عن مؤسسة حرية الفكر والتعبير ومنظمة "المادة 19"

عن مؤسسة حرية الفكر والتعبير

مجموعة من المحامين والباحثين يعملون بمؤسسة قانونية مستقلة وفقا لقانون المحاماة المصري نشأت عام 2006 تحت اسم مؤسسة حرية الفكر والتعبير، وتتخذ من الدستور المصري والإعلان العالمي والمعاهدات الدولية مرجعية لها. تهتم المؤسسة بالقضايا المتعلقة بتعزيز وحماية حرية الفكر والتعبير في مصر. تركز المؤسسة في عملها على الأبحاث والرصد والتوثيق والدعم القانوني في القضايا والملفات التي تعمل عليها دفاعا عن حرية التعبير في مصر، من خلال مجموعة من البرامج المختلفة: برنامج حرية الحقوق الطلابية والحرية الأكاديمية، وبرنامج الحق في المعرفة، وبرنامج الحريات الرقمية، وبرنامج حرية الإعلام، وبرنامج الضمير والذاكرة. بالإضافة لفريق قانوني يقدم دعما في القضايا والملفات المتعلقة بالبرامج المختلفة.

الموقع الإلكتروني: www.afteegypt.org

البريد الإلكتروني: info@afteegypt.org

عن البرنامج القانوني في منظمة "المادة 19"

البرنامج القانوني في منظمة المادة 19 يعمل من أجل تطوير معايير تقدمية لحرية التعبير والحصول على المعلومات على المستوى الدولي وتطبيقها ضمن النظم القانونية الوطنية. كذلك أصدر البرنامج القانوني عددا من الإصدارات الإرشادية التي تعرض للقانون الدولي والقانون المقارن وكذلك الممارسات الفضلى في مجالات مثل قانون السب والقذف، وإتاحة المعلومات، وتنظيم البث.

على أساس من تلك الإصدارات والخبرة القانونية لمنظمة المادة 19 ينشر البرنامج القانوني سنويا عددا من التحليلات القانونية، والتعليقات على المقترحات التشريعية إضافة إلى التشريعات القائمة التي تؤثر على الحق في حرية التعبير، كما يقدم أوراقا سياسية ووثائق أخرى. مثل هذا العمل، المستمر منذ عام 1998 كوسيلة لدعم جهود الإصلاح التشريعي في كافة أنحاء العالم، كثيرا ما يؤدي إلى تحسينات هامة في مشاريع القوانين المقدمة على المستوى الوطني. ويمكن الإطلاع على كافة المواد الصادرة عن البرنامج القانوني على الرابط التالي: http://www.article19.org/resources.php/legal.

في حال رغبتكم في مزيد من مناقشة الورقة السياسية أو أردتم لفت انتباه البرنامج القانوني لمنظمة المادة 19 يمكنكم الاتصال بنا على العنوان البريدي legal@article19.org.